



# RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI\*

ANTONIO M.<sup>a</sup> ROUCO VARELA

## SUMARIO

- I • CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA DE LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI.** 1. La contemporaneidad. 2. La complejidad histórico-doctrinal. 3. La dimensión europea. 4. ¿Una singularidad española? **II • LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO: ¿UN PROBLEMA ACTUAL?** 1. ¿Carencia de conflictos institucionales graves? 2. La Iglesia católica en el espejo de la opinión pública y en su papel de conciencia crítica de la sociedad y de la comunidad política. **III • CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL FUTURO.** 1. Los principios teológico-jurídicos. a. *El principio de la libertad religiosa.* b. *El principio de la dimensión pública de la misión de la Iglesia, o el principio de cooperación.* c. *El principio instrumental del diálogo.* 2. Las bases jurídicas. 3. Criterios socio-políticos y pastorales.

Las relaciones Iglesia-Estado son un problema que ha acompañado a la Iglesia a lo largo de su toda historia, desde sus mismos orígenes hasta hoy. Incluso no sería inexacto afirmar que se trata de un problema típico que surge en la historia religiosa y política de la humanidad con el Cristianismo. Por supuesto es problema también de todos los países en los que la predicación del Evangelio y la Iglesia echan raíces, y desde el preciso momento en que esto sucede. España no constituye una excepción. Desde los primeros pasos de su andadura histórica se le plantea el problema de las relaciones de su orden socio-político y jurídico con la Iglesia convirtiéndose en una de las constantes más decisivas de su historia. Bastaría evocar dos de sus hitos más significativos: la conversión de Recaredo —a. 589— y nuestra última guerra civil —a. 1936/1939—.

Abordar este problema en la perspectiva de un futuro inmediato como es el del siglo XXI —a la vuelta de la esquina— exige una

\* Conferencia dictada en el Club Siglo XXI, Madrid, 22.II.1996.

clara delimitación de los elementos que lo caracterizan en la actualidad, sin olvidar su dimensión viva o práctica —se trata de una parcela de la vida real—, ni tampoco su dimensión teórica en la que aquella encuentra iluminación intelectual, moral y jurídica. De hecho el problema de las relaciones Iglesia-Estado ha sido uno de los más fecundos científicamente no sólo para la evolución doctrinal y metodológica de la Eclesiología y del Derecho Canónico, sino también para la Filosofía del Derecho y del Estado y para las Ciencias políticas, sociales y jurídicas.

Al abordarlo un obispo se comprende que primen en su enfoque los puntos de vista teológicos y canónicos y el propósito pastoral de ofrecer algunas sugerencias que puedan contribuir a su solución tanto en orden a una libre realización de la misión de la Iglesia como al bien común de la comunidad política y del pueblo.

## I. CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA DE LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

### 1. *La contemporaneidad*

El problema que tratamos de analizar es ya un problema nuestro, de nuestros días, es ya históricamente realidad. Realidad que se desprende de los datos básicos que configuran a la Iglesia y al Estado en su contexto actual. Ni los instrumentos jurídicos fundamentales que las sustentan, ni las mismas previsiones respecto a las realidades sociológicas subyacentes permiten sospechar un cambio radical en el planteamiento del problema en los próximos años —o en las próximas décadas—. Una consecuencia de gran trascendencia práctica se deduce de esta primera constatación: nos encontramos en un momento especialmente favorable para encontrar y elaborar aquellas fórmulas de solución del problema que nos permitan afrontar el futuro con un máximo de responsabilidad pastoral y civil —o lo que es lo mismo, social y política— y con expectativas indudables de acierto.

## 2. *La complejidad histórico-doctrinal*

En los períodos más largos, y quizá los más significativos, de la historia de las relaciones de la Iglesia con el Estado —Edad Antigua, Medioevo, Renacimiento, incluso en los siglos de la Reforma Protestante y de la Ilustración— el aspecto clave de su problemática es «el institucional». Una categoría, teológica y jurídica a la vez, juega un papel dominante: la categoría de «potestas». Y un binomio, el de «sacra potestas» —o «potestas spiritualis»— y «potestas temporalis» sive de primer instrumento dialéctico para captar el problema y resolverlo. El Papa Gelasio en su carta al Emperador Anastasio del año 494 sentaba de forma lapidaria, clásica, el principio normativo que inspiraría la doctrina y el comportamiento de la Iglesia en todo este tiempo, con resonancias que llegan hasta el día de hoy: «Duo quippe sunt, imperator auguste, quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas. In quibus tanto gravius est pondus sacerdotum, quanto etiam pro ipsis regibus hominum in divino reddituri sunt examine rationem»<sup>1</sup>.

En el siglo XIX, con el fin del «Antiguo Régimen» y el desarrollo victorioso del «Estado» nuevo, laico, nacido de la Ilustración y de su filosofía política, de corte estrictamente racionalista, se operará con una categoría central más amplia, la de «sociedad», vista como «sociedad perfecta» que se aplica por igual a la definición de la Iglesia en cuanto visible como a la definición del Estado. Es el tiempo del «Ius Publicum Ecclesiasticum». Sus tratadistas defenderán la tesis de que la Iglesia es sociedad perfecta —«Ecclesiam esse societatem perfectam in suo ordine»— como punto de partida para fundamentar sus relaciones con el Estado, al que defienden igualmente como «sociedad perfecta» en el orden de las realidades temporales. Separación o cooperación entre las dos sociedades: he ahí la gran cuestión que late en el fondo de casi todos los conflictos y de todas las discusiones que tienen lugar en los ya influyentes medios

1. «De modo que son dos, augusto emperador, las cosas por las que principalmente se rige este mundo: la autoridad sagrada de los pontífices y la potestad real. De estas dos tanto más importante es el peso de los sacerdotes, cuanto que ellos han de dar cuenta también de los Reyes de los hombres ante el Tribunal de Dios»: HUGO RAHNER, *Kirche und Staat im frühem Christentum*, München 1961, 256.



de formación de una incipiente opinión pública y en los Parlamentos durante toda esa época de la Europa liberal y revolucionaria.

El Concilio Vaticano II —sus enseñanzas, y el estilo que imprime a las relaciones Iglesia-Estado—, sitúa el problema en un contexto más rico y más vivo: el de la relación Iglesia-Comunidad política. Su Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual *Gaudium et spes* desarrollará el clásico tema Iglesia-Estado como el punto conclusivo del Cap. IV de la Segunda Parte, dedicado al estudio de «La vida de la comunidad política» (GS, 76). El término «Estado» desaparece casi totalmente de la terminología conciliar. Todo un síntoma (lo que no deja de llamar la atención e, incluso, de suscitar una cierta anotación crítica por parte de algunos de los más eximios representantes de la Doctrina Social de la Iglesia en Alemania)<sup>2</sup>.

Es imprescindible contar con este poso de ideas y experiencias eclesiales y sociales acumulado en el pasado, a la hora de enfrentarse con la tarea de su estudio actual y de su proyección para el futuro. La historia del problema sigue viva.

### 3. *La dimensión europea*

Nunca fue posible aislar el problema de las relaciones de la Iglesia y el Estado, es un país concreto de Europa, del marco general de sus grandes corrientes de pensamiento, de cultura, de acción político-social y espiritual. No lo fue en los momentos de mayor crisis del «Sacro Imperio Romano-Germánico», ni en los de mayor esplendor de los Estados nacionales. Fenómenos ambos de un mismo tiempo histórico. Tampoco, y quizá menos que nunca, hoy. Pues sea cual sea el destino político de la Unión Europea, lo que sí parece irreversible es la constitución de un espacio humano europeo común, en lo cultural, en lo humano y en lo espiritual. Precisamente el ámbito propio, nutricio, de la relación Iglesia y Estado.

Esta imposibilidad del aislamiento político-religioso vale naturalmente, y con fuerza propia, para España. Lo va a impedir el papel

2. Cfr. O. v. NELL-BREUNING S.J., LTHK, *Das Zweite Vatikanische Konzil* III, 517.



extraordinariamente activo que juega en la política europea a partir del reinado de Fernando e Isabel, los Reyes Católicos (desde entonces al rey de España se le conocerá, en el lenguaje de las Cancillerías europeas, como el Rey Católico); es decir, lo va a impedir el hecho de que España sea la gran potencia «católica» en los siglos decisivos para el devenir de la Europa moderna —siglos XV-XVIII—. Y lo continuarán impidiendo las huellas imborrables que este catolicismo español —el de la renovación católica de Trento— dejará impresas en la espiritualidad y en el talante pastoral de los distintos «catolicismos» europeos. Citemos a San Ignacio de Loyola con su libro de los Ejercicios Espirituales, y a Santa Teresa de Jesús y San Juan de la Cruz, como los ejemplos más eximios.

Con el marco común europeo conviven, incluso en los tiempos de la Cristiandad medieval, espacios y desarrollos específicos de las relaciones Iglesia-Estado en lo que, a partir del Renacimiento, se irá configurando como los grandes Estados o las áreas geopolíticas y culturales de Europa: Inglaterra, Francia, los Territorios alemanes, Italia... Lo mismo ocurrirá en la España de la Reconquista. Es más, los rasgos propios, que van perfilando su personalidad histórica en estos siglos heroicos, alcanzan, justamente cuando cuaja la unidad política en los umbrales de la Edad Moderna, una notoriedad tal que obliga a preguntarse si no nos encontraremos ante una singularidad española en la forma y en el estilo de plantearse el problema de las relaciones Iglesia-Estado.

¿Se debe, o al menos se puede, hablar de «un caso español» en los cuatro últimos siglos de relaciones Iglesia y Estado en Europa?

#### 4. *¿Una singularidad española?*

Una serie de datos parecen abonar una respuesta afirmativa. Datos que se refieren, en íntima conjunción, al trasfondo histórico-espiritual de estos cuatro siglos de relaciones Iglesia-Estado y a su traducción política e institucional; o, lo que es lo mismo, a su «estilo» y «la forma».

En primer lugar, hay que destacar la pervivencia del ideal de Cristianidad en la España de los Austrias, con un vigor existencial desconocido en los demás países de Europa.

No sólo inspira las grandes líneas de la política interior y exterior de sus Reyes —la política de unidad religiosa y la política exterior contra el Turco—, sino que modela desde dentro su propia concepción del poder y del Estado. Joseph Lortz, quizá el mejor historiador católico de la Reforma, dirá de Carlos I que «fue el único verdadero oponente de Lutero»<sup>3</sup>. Y a Felipe II, uno de sus más grandes y apasionados biógrafos, Reinhold Schneider, lo caracterizará como «rey para la eternidad», a quien «un indecible miedo le angustiaba: que pudiesen condenarse las almas, que el pueblo que él debía conducir a su Señor, pudiese desviarse del camino recto»; como un Rey para el cual «el poder como poder no cuenta nada; pero sí, e incluso incalculablemente mucho, como forma histórica de la fe y de la misión»<sup>4</sup>. El ideal se empalidece, pero no se apaga totalmente en el siglo XVII.

En segundo lugar, el modelo jurídico del Regalismo Español especialmente el de los siglos XVII y XVIII.

Constituye un lugar común historiográfico —en la bibliografía no española, y aun en la española— alinear el sistema de normas, instrumentos administrativos y procesales, de los que se sirve la Monarquía de los últimos Austrias y de los Borbones, para hacerse notar en la vida de la Iglesia en todo este período, como un caso más del Regalismo usual en todas las grandes Monarquías europeas antes y después de la Paz de Westfalia —a. 1649—. Y, sin embargo, una nota extraordinariamente significativa, por referirse al campo de los principios doctrinales, distingue inimitablemente lo que se denomina como Regalismo español de los demás Regalismos europeos —galicanos, josefinistas, revolucionarios— de esta época, a saber: nunca, ni

3. J. LORTZ, *Die Reformation in Deutschland* II, Freiburg i.Br. 1940, 289: «Wer war Karl, der eigentliche, der einzige wahre Gegenspieler des religiösen Reformators Luthers».

4. R. SCHNEIDER, *Philipp der Zweite oder Religion und Macht*, Frankfurt a. M. und Hamburg 1960, 56 y 234: «Er ist König für das Jenseits», «das ist namenlose Angst, die ihn foltert: daß Seelen verloren gehen könnten; daß das Volk, daß er dem Herrn entgegenführen soll, abirrt vom Wege», «die Macht als Macht gilt hier nichts; aber sie gilt unermeßlich viel als geschichtliche Gestalt des Glaubens und Auftrags».

siquiera en los Despachos de los reyes de la Casa de Borbón, al menos en los documentos estrictamente «oficiales», se utilizará el argumento de la soberanía —o «preeminencia real», como gustaba expresarse el lenguaje jurídico de las Reales pragmáticas— como base o justificación jurídica de las variadas y problemáticas figuras institucionales, en virtud de las cuales intervenían masivamente en el gobierno pastoral de la Iglesia: desde el Real Patronato, pasando por el Consejo de la Inquisición, hasta la retención de bulas y los recursos de fuerza. Siempre buscarán títulos «canónicos» —concesiones y privilegios pontificios— argumentando con razones extraídas del derecho canónico. La negociación diplomática resultará decisiva, y su desembocadura natural, el Concordato, se mostrará al final como la fórmula idónea por excelencia para restablecer el equilibrio socio-jurídico en las relaciones de la España moderna con la Iglesia Católica. En 1753 se concluirá el primero de los tres grandes instrumentos concordatarios que regularán las relaciones entre la Iglesia y el Estado hasta 1979. A éste sucederán el Concordato de 1851 y el de 1953, el que nos colocará a las puertas mismas del presente, del capítulo actual de estas relaciones más que milenarias.

En tercer lugar, el ideal de «la unidad católica», que actúa con extraordinaria viveza en ese proceso cultural y político de búsqueda de una nueva identidad, en el que se encuentra la España de los siglos XIX y XX, y que culmina en la guerra civil de 1936-1939.

Proceso tan doloroso a veces y tan apasionadamente sentido, que conduce a una nueva formulación del Estado Confesional entre los años 1939 y 1978. En todos los grandes hitos de la historia constitucional de este período —a. 1812, 1869, 1814, 1931/32—... surgirá, indefectiblemente, la gran cuestión de «la unidad católica». En parte como factor en el que se refleja el estado real de la conciencia de la sociedad española con respecto a la Iglesia y, en parte, como factor que tensa el diálogo social dentro y fuera de la propia comunidad eclesial.

En cuarto y último lugar, la originalidad de la fórmula institucional arbitrada por la Constitución de 1978 y por los Acuerdos entre España y la Santa Sede de 1979, para una renovación de las bases del sistema de relaciones entre Iglesia y Estado.



Original por la conjugación del reconocimiento de la Iglesia Católica, y de su significado singular en la historia y en el presente de la nación y de los pueblos de España, con el principio de la libertad religiosa y de la garantía del derecho de todos a la libertad de conciencia y de creencia. Original por la apertura de los ámbitos de la vida pública a la acción pastoral de la Iglesia en un momento histórico y dentro de un ordenamiento jurídico, netamente secular y socialmente plural. Original por servirse de una técnica jurídica de determinación clara de los principios normativos, pero flexible a la hora de su aplicación y concreción prácticas. ¿En qué medida esta fórmula, teóricamente apta para superar viejos problemas históricos, ha sido aprovechada y desarrollada a fondo en el tiempo transcurrido desde entonces? ¿El desarrollo ulterior ha sido fiel al espíritu de los textos jurídicos en que se encarna, o, al menos, «su letra»? ¿Han seguido actuando la amplitud de miras y la magnanimidad histórica? Naturalmente, las preguntas que acabamos de formular nos enfrentan a un nuevo e insoslayable aspecto en el análisis del problema, si quiere ser vivo y completo a la vez: el aspecto de su actualidad social y eclesial. ¿Hasta dónde se perciben, y en qué términos se sienten hoy como problema, las relaciones entre la Iglesia y el Estado en España, dentro y fuera de la comunidad eclesial?

## II. LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO: ¿UN PROBLEMA ACTUAL?

Si se comparase el panorama de las relaciones Iglesia-Estado, tal como aparece en los medios informativos, en el mundo universitario y de la cultura y en los ambientes políticos de la Europa de hoy y, por supuesto, en España, con lo que ocurría no hace mucho tiempo —dos o tres décadas—, en los años del Concilio Vaticano II y en los años clave de la transición política española, se diría que nos encontramos en una situación bien distinta, que unos calificarían como sin problemas y otros sin interés publicístico. ¿Indiferencia de la opinión pública por la Iglesia y por sus asuntos? ¿Desdibujamiento de su papel en la vida pública? ¿O más bien carencia real de conflictos con un Estado que ha resuelto satisfactoriamente los aspectos jurídicos-políticos de la cuestión religiosa? La realidad es más compleja. Veamos.

### 1. *¿Carencia de conflictos institucionales graves?*

En este momento la regulación jurídica de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en la Europa comunitaria se mantiene establecida sobre fundamentos constitucionales y concordatarios pacíficamente aceptados por ambas partes. Italia acaba de renovar su Concordato (1994) y los nuevos «Länder» de la República Federal de Alemania han iniciado las negociaciones con la Santa Sede para la firma de los correspondientes Acuerdos homologándose con los antiguos «Länder». En la Europa central y oriental la situación se presenta más compleja. El Parlamento polaco no acaba de ratificar el Concordato entre Polonia y la Santa Sede, firmado el 28 de julio de 1993.

En España sigue pendiente el desarrollo pleno de los Acuerdos de 1979 en varios de los puntos cuya solución se remite a la actuación bilateral de comisiones mixtas, bien los constituidos por la Santa Sede y el Gobierno, bien por la Conferencia Episcopal Española, por delegación de la Santa Sede o por mandato de la misma norma concordada, y la Administración. Así, por ejemplo, lo referente al patrimonio histórico-artístico y a la presencia de la Iglesia en los medios públicos de comunicación; el sistema de financiación de la Iglesia Católica, la cuestión de su personalidad jurídica... Sobresale, por encima de todos, un problema que parecía resuelto, y que por resuelto se le consideró hasta la aprobación reciente de la LOGSE y de los decretos y órdenes administrativas que la han aplicado, a saber: el problema de la Enseñanza de la Religión y Moral Católica en la escuela.

Sendas órdenes, previamente negociadas y acordadas por la Jerarquía Eclesiástica y el Ministerio de Educación, en 1980, habían establecido un régimen escolar y administrativo de la Enseñanza de la Religión y Moral Católicas en los Centros de Educación Preescolar y Educación General Básica, y en los Centros docentes de Bachillerato y formación Profesional, cuyo eje académico consistía en un reconocimiento nítido de estas enseñanzas como equiparables a las demás disciplinas fundamentales, que conciliaba por igual su optatividad y su no discriminación académica. Sencillamente lo que pedía una interpretación obvia del Art. II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales.

El recurso académico que se arbitra era muy conocido por la actual técnica de programación de los estudios. Es el de las asignaturas alternativas, vigente además, en la organización escolar de muchos países de la Europa occidental: las familias o, en su caso, los alumnos habrían de optar por la enseñanza de la Religión y Moral Católica (o la de otras Religiones reconocidas legalmente) o por la Enseñanza de la tica.

El modelo se implantó con éxito: por su aceptación generalizada por parte de los padres, de una amplia mayoría de profesores, y del alumnado. Las dificultades de la primera hora, de carácter predominantemente organizativo, se superaron pronto a satisfacción de la Iglesia y de la Administración del Estado. La situación cambia radical e incomprensiblemente desde 1990, con la aprobación de la LOGSE y de las disposiciones que la desarrollan a partir de los Reales Decretos de 1991, al producirse una modificación substancial de la naturaleza académica de la asignatura. Se le niega una verdaderamente evaluabilidad —deja de ser equiparable a las demás disciplinas fundamentales— y se la discrimina en la programación: la alternativa para los alumnos que no la elijan es un tiempo y actividades prácticamente libres —no son exigibles para el plan de estudios ni evaluables—. La reacción del Episcopado Español era previsible. Estima que se ha cometido una clara infracción del Art. II del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales; pero busca y cuida sin desmayo el diálogo con el Gobierno. Al no conseguir resultado apreciable alguno con la negociación, ni lograr que se elevase el nivel negociador al plano estrictamente diplomático previsto en los propios Acuerdos en caso de dificultades de aplicación y/o de interpretación de los mismos, no le ha quedado otro remedio que acudir a la vía de los recursos contenciosos-administrativos ante los Tribunales. Entre tanto el deterioro disciplinar y pedagógico de la Enseñanza de la Religión avanza vertiginosamente y el quebranto del clima moral y educativo de los centros se agrava día a día. Las víctimas, como siempre, los niños y los jóvenes; pronto —en el próximo mañana— la sociedad entera.

Problema relacionado íntimamente con el de la Enseñanza de la Religión y de la Moral Católica es el del derecho a la creación de Centros. En ambos, inseparablemente, se juega la verdad del dere-



cho a la libertad de enseñanza y el de los padres en la elección de la formación moral y religiosa que desean para sus hijos. El sistema de «Conciertos», articulado después de la aprobación de la LODE, para la enseñanza no estatal, ha paliado los conflictos iniciales, abriendo una vía aceptable para la Escuela Católica, que reclama, sin embargo, reforma y adaptación a las nuevas realidades educativas de una sociedad en claro y preocupante descenso demográfico.

La «escuela» es hoy en España todo un índice de que el problema de las relaciones de la Iglesia y el Estado no ha perdido ni viveza ni actualidad. Aparentemente un problema institucional —¿aislado?—; en el fondo, un problema que apunta a ese «sitio en la vida» donde Iglesia y comunidad política se enfrentan con los grandes problemas del hombre contemporáneo.

2. *La Iglesia católica en el espejo de la opinión pública y en su papel de conciencia crítica de la sociedad y de la comunidad política*

La Iglesia gozó en toda Europa de «mucha» y «buena» prensa en los años en que se convoca y pone en marcha el Concilio Vaticano II y, muy especialmente, en la España de la «transición». Se esperaba de ella mucho: un compromiso directo y activo con los movimientos de democratización política, con los que luchaban por el cambio de las estructuras socio-económicas a favor de los trabajadores y con sus organizaciones; que apostase decididamente por la liberación de los pobres y oprimidos. Lo que se hacía compatible con una dura crítica, muchas veces inmisericorde, a la Jerarquía y a las formas institucionales con las que la Iglesia se hacía presente y operante en la vida pública: colegios, instituciones para la acción caritativa y social, medios de comunicación social... Y se rechazaba —con una contundencia dialéctica que no dejaba lugar ni a la pregunta— todo intento de vertebración política de los católicos. ¿Una democracia cristiana a la española? Ni concebible.

Hans Maier expresaba un estado semejante de opinión pública respecto a la Iglesia en Alemania, de una forma extraordinariamente aguda y muy ilustrativa para el momento español de entonces: «... se

aspiraba a disminuir la exigencia de presencia de las Iglesias en la vida pública, su poder. Pero en un mismo *ictus* se las retaba a estas Iglesias —a las que en pensamiento se las había convertido en Iglesias-comunidades “del pequeño rebaño”— a compromisos sociales y políticos de enorme envergadura» <sup>5</sup>.

La reacción de las fuerzas socio-políticas y del Estado se movía entre un cierto asombro intelectual y mucha inseguridad en los comportamientos con la Iglesia. No era sólo la línea de distinción, que el Concilio había trazado tan nítidamente, entre lo que era acción y responsabilidad de la Iglesia como tal y de sus Pastores en la vida pública, y cuál era el campo propio —de propia y particular responsabilidad— de los católicos, especialmente de los seglares, lo que les costaba comprender. Tampoco captaban el alcance histórico de la nueva definición de lo que la Iglesia valoraba como el campo de su competencia en los asuntos temporales, el «poder, siempre y en todo lugar, predicar la fe con verdadera libertad, enseñar su doctrina social, ejercer sin impedimentos su tarea e incluso emitir un juicio moral también sobre las cosas que afectan al orden político cuando lo exijan los derechos fundamentales de las personas y el bien de las almas aplicando todos y sólo aquellos medios que sean conformes al Evangelio y al bien de todos según la diversidad de tiempo y condiciones» (GS, 76).

Sin embargo, salvo las conocidas dificultades habidas con el Gobierno y las autoridades encargadas del orden público en los últimos años del anterior régimen, la actitud mostrada hacia la Iglesia —a su acción social y a su cercanía al mundo de los pobres— fue de respeto, cuando no de simpatía, tanto en España como en la generalidad de los países de la Europa Occidental. En todo caso la situación no llegó a convertirse en una crisis institucional del sistema.

En claro contraste con esta postura de aceptación positiva de la función social de la Iglesia, compartida ampliamente por los medios informativos, se manifiesta cada vez más beligerantemente otra

5. En *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland I*, Berlín 1974, 102; hrsg. v. E. FRIENSEHAHN u. U. SCHEUNER: «... man war bestrebt, den Öffentlichkeitsanspruch, die “Macht” der Kirche zu mindern. Im gleichen Atemzug aber wurden diese Kirchen —die man in Gedanken schon zu Gemeindenkirchen der “kleinen Herde” gemacht hatte— zu ungeheueren sozialen und politischen Engagements herausgefordert».

corriente de opinión contraria a su intervención, sea cual sea, en otros de los campos de la problemática social de mayor actualidad en estos años: el campo del derecho a la vida, del matrimonio y de la familia y, en general, en el de la moral pública. La oposición a la doctrina de la Iglesia se organiza muy pronto y sistemáticamente. No son ajenos a ello ni grandes «Trust» de la información, ni poderosos grupos de presión, multinacionales —estatales y no estatales—. Baste recordar la acogida que se le dispensa a la encíclica *Humanae vitae* de Pablo VI —de 7 de mayo de 1968—, y cómo se «contesta» a la línea del magisterio de Juan Pablo II, que no hace otra cosa que explayar consecuentemente y actualizadamente las posiciones doctrinales de su antecesor.

El problema se agrava a medida que las legislaciones estatales y las iniciativas de los organismos políticos de la Europa comunitaria respaldan la desprotección jurídica del derecho a la vida por la vía de unas leyes cada vez más permisivas del aborto y de la eutanasia, que insensible y amenazadoramente apuntan a los derechos fundamentales de los minusválidos y discapacitados, sin que se vean perceptiblemente neutralizadas por la jurisprudencia constitucional.

Es más, comienza a desdibujarse peligrosamente, en la doctrina jurídica y en la conciencia popular, el concepto mismo de la persona humana como sujeto trascendente de derechos fundamentales, anterior al Estado y a su ordenamiento jurídico positivo. Comienza a abrirse paso en la opinión ciudadana una teoría del derecho neopositivista, para la que la mayoría electora y parlamentaria, establecida según las reglas de la democracia formal, es la fuente última del orden jurídico, incluidas sus primeras bases constitucionales, sin excepción alguna, ni siquiera en lo que se refiere a la definición de los derechos fundamentales de la persona humana. En este contexto se inscriben las dos últimas grandes encíclicas de Juan Pablo II, *Veritatis splendor* de 1993 y *Evangelium vitae* de 1995. El eco que encontraron en los medios más poderosos de la opinión pública europea está en la memoria de todos. A una doctrina, de raíces evangélicas, intelectualmente sólida y honesta, históricamente valiente —profética—, se responde en la mayoría de los casos con una crítica cerrada e irónica.

Sin embargo, el magisterio de Juan Pablo II ponía el dedo en la llaga del problema quizá más grave y urgente que envuelve a la



sociedad europea actual. Un problema que afecta a los fundamentos mismos de la comunidad política: el problema de la dignidad de la persona humana y de su reconocimiento pleno, y de todo su ordenamiento jurídico, como la piedra angular del Estado y del derecho positivo. Con sus implicaciones inmediatas para la valoración jurídica de las instituciones básicas de la vida social: el matrimonio y la familia, y la propia organización de la sociedad y del Estado, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de legalidad.

Se podría resumir esta caracterización de las posturas de la opinión pública reciente respecto a la Iglesia, y a su presencia y función en la vida pública, como *paradójica*: moviéndose entre la hostilidad y la admiración, entreverada de silencios informativos y políticos. Es muy significativa, a este respecto, la política seguida por las instituciones europeas en «materia religiosa» y, más en concreto, en el Tratado de Maastrich. Las relaciones Iglesia-Estado aparecen como «sumergidas» —¿consideradas por encima?— en los artículos genéricos en que se ocupa de los derechos fundamentales y de la cultura. Se diría que para los Estados de la Unión Europea no hay «cuestión religiosa» en Europa, que las relaciones con la Iglesia Católica y con las otras Iglesias y Confesiones cristianas, y las religiones no cristianas, son excelentes.

La posición de la Iglesia, por su parte, podría caracterizarse en cambio por una toma de conciencia creciente del principio —por lo demás tradicional— de sus relaciones con la comunidad política, que el Concilio Vaticano II ya formulaba con un fino sentido de la actualidad: «La Iglesia, que en razón de su función y de su competencia no se confunde de ningún modo con la comunidad política y no está ligada a ningún sistema político, es al mismo tiempo signo y salvaguardia de la trascendencia de la persona humana» (GS, 76).

En este texto de la *Gaudium et spes* se puede encontrar una de las fuentes principales que ha inspirado la actuación doctrinal y pastoral de los obispos españoles en todo este período histórico del postconcilio. Su sintonía con las líneas del magisterio pontificio, subrayada cálida y clamorosamente en las visitas de Juan Pablo II a España, fue plena. Hemos dejado ya muy atrás inveteradas crisis, que se nos antojaban irremediables —las crisis de «los clericalismos y anticlericalismos», las de «las dos Españas», por ejemplo—. Los

problemas de las relaciones Iglesia-Estado se han objetivado, pero su envergadura es quizá más honda y radical. ¿Cómo responder a los retos del inmediato futuro del siglo XXI que se anuncia?

### III. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL FUTURO

#### 1. *Los principios teológico-jurídicos*

Las relaciones de la Iglesia con el Estado en España, en el umbral del siglo XXI, no pueden enfocarse de otro modo que a la luz de los principios teológico-jurídicos del Concilio Vaticano II, que podrían resumirse del modo siguiente:

##### a. *El principio de la libertad religiosa*

El reconocimiento pleno del derecho a la libertad religiosa es «el principio y fundamento» de cualquier sistema, mínimamente justo, de relaciones Iglesia-Estado. Reconocimiento como derecho fundamental de todas y cada una de las personas en el plano individual y como derecho social. Reconocimiento que habrá de ser cuidadosamente regulado, tanto el carácter tan central y tan íntimo de la realidad antropológica a la que se refiere —el sagrario de la conciencia, centro de la personalidad del hombre—, cuanto por la gravedad de los daños que se pueden seguir de su abuso, como pone de manifiesto el caso de las sectas. Juan Pablo II no ha dejado de subrayar en un reciente magisterio —véase su encíclica *Centesimus Annus* de 1991— cómo la suerte política y jurídica de todo el conjunto de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al derecho a la libertad religiosa (CA, 29).

##### b. *El principio de la dimensión pública de la misión de la Iglesia, o el principio de cooperación*

El reconocimiento pleno del verdadero ámbito de «lo religioso» es completamente vital para una adecuada y fecunda presencia

de la Iglesia en la sociedad. «Lo religioso» va más allá de los actos típicos de la predicación y del culto; repercute y se expresa por su propia naturaleza en la vivencia moral y humana, que se hace efectiva en los campos de la educación, del servicio y compromiso sociales, del matrimonio y de la cultura. Todo ello presupone una aceptación, no recortada jurídicamente, de su significación pública. De este modo se abre un amplio campo de cooperación de la Iglesia con todos los grupos y fuerzas sociales y, especialmente, con el Estado en la gran tarea común de servicio al hombre, especialmente al más necesitado.

Urge hoy en España, y en Europa, hablar del valor social y humanizador de la fe, para que se despierte la conciencia pública respecto a los nuevos pobres, a la persistencia de las situaciones de pobreza extrema en el Tercer Mundo, y para que se perciba la necesidad de renovación moral, de conversión, de verdadera liberación de una vida materialista y hedonista que nos está llevando a un callejón sin salida demográfica. De otro modo, el fantasma de una sociedad dura, cruel, egoísta y deshumanizada pudiera convertirse pronto en cruda realidad.

### c. *El principio instrumental del diálogo*

Es evidente que la concreción práctica de los anteriores principios, sobre todo su posibilitación institucional, comporta no pequeñas dificultades. La experiencia histórica nunca interrumpida del instrumento concordatario y el desarrollo interno del propio Estado democrático parecen exigir, al unísono, la utilización del diálogo y del acuerdo mutuo como el cauce normal del planteamiento y regulación de las relaciones Iglesia-Estado. Lo confirma, además, esa tradición del derecho internacional, que se consagra solemnemente con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del hombre en 1948, según la cual las garantías de los derechos humanos comienzan a contar con una base jurídico-internacional. ¿Sería exagerado inscribir la tradición concordataria de la Iglesia Católica en esa evolución del derecho internacional, matizadora y relativizadora de la soberanía del Estado en la ordenación y garantía de los



derechos de la persona? Quizá es posible aventurar el pronóstico de que este nuevo espíritu del derecho internacional facilite el paso a una nueva era de Concordatos, que culmine la que se iniciaba al final de la primera Guerra Mundial.

En España se ha extendido este plano de las relaciones bilaterales y del diálogo con el Estado y su Administración a las Comunidades Autónomas. No sin éxito y fruto para todos.

## 2. *Las bases jurídicas*

Las bases jurídicas del actual ordenamiento de las relaciones Iglesia y Estado en España se recogen en la Constitución de 1978 y en los cinco Acuerdos entre el Estado Español y la Iglesia Católica, el primero de 1976 y los otros cuatro de 1979. Continúan siendo válidas y aptas para suministrarles el soporte jurídico que necesitan en el futuro. Lo que urge es:

a) renovar el espíritu de comprensión y de diálogo que presidió su nacimiento, con horizontes abiertos, por una parte a los valores históricos de nuestro gran patrimonio cultural y espiritual, y por otra a los problemas del presente, tal como se plantean en la realidad de nuestro pueblo; sin prejuicios partidistas y con sentido del bien común.

b) impulsar el desarrollo completo de los puntos todavía pendientes en los cuatro Acuerdos de 1979, a los que hacíamos alusión más arriba.

No puede esperar mucho más una solución definitiva y satisfactoria del problema de la Enseñanza de la Religión y Moral Católica sin grave daño para la formación integral de la juventud. La iniciativa de convocar la Comisión Mixta Santa Sede-Gobierno sitúa el tratamiento del problema donde debiera haber estado desde el principio.

Otras dos cuestiones merecen igualmente ser tratadas, sin prisas pero sin pausas: la de la precisión jurídica de la personalidad de la Iglesia Católica y la del marco general donde insertar los Acuer-

dos entre la Iglesia —las Diócesis afectadas— y las Comunidades Autónomas. Un problema más de naturaleza técnico-jurídica que política, pero de indudables repercusiones prácticas.

Finalmente queda por subrayar que el camino emprendido por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980 ha guiado las relaciones de las otras confesiones cristianas y de otras entidades religiosas con el Estado fructuosamente, contribuyendo indirectamente a favorecer las relaciones internas entre ellas y la Iglesia Católica. Es el camino del futuro, a pesar del fenómeno inquietante de las sectas.

### 3. *Criterios socio-políticos y pastorales*

En la génesis parlamentaria de la Constitución Española de 1978, y en el proceso de negociación y aprobación de los Acuerdos España-Santa Sede de 1979, predominó un criterio político y social de gran alcance histórico: el de elevar el problema de las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica por encima de las luchas e, incluso, de las divergencias básicas entre partidos. De hecho se logró que los artículos de la Constitución (Artículos 16 y 29) surgiesen de un acuerdo compartido por todos, y que los Convenios con la Iglesia Católica fuesen aprobados sin rechazo expreso por parte de nadie.

Hoy, a la vista de una nueva etapa de la historia de España, estimo esencial el que se mantenga ese criterio político para poder concluir satisfactoriamente el proceso de la solución institucional definitiva de una de las cuestiones más dramáticas, de la España moderna y contemporánea, de las que tocan el alma misma del pueblo. Proceso iniciado con tanta sensibilidad social, pastoral y política hace veinte años.

Para ello habrá que operar con un segundo criterio socio-político: el de la consideración positiva de la libertad religiosa como un valor no a restringir sino a promover, al constituir la esencia misma de uno de los derechos fundamentales de la persona humana. El Estado moderno, al que le han sido asignados tantos papeles sociales —«Kulturstaat», Estado «educador», «Estado del Bienestar»— puede sentir a veces —y así ha ocurrido en no pocas ocasiones del

reciente pasado y ocurre en el presente— la tentación de erigirse en una instancia ética superior, medida última de los contenidos y formas de ejercicio de la libertad religiosa. No debiera olvidar las razones y los límites de su competencia, que son claros: la garantía del orden público y el cuidado de que se respeten, en la perspectiva del bien común, todos los derechos fundamentales de las personas.

De nuevo se alza la pregunta por el sentido correcto de la imprescindible laicidad del Estado. Acertaremos a contestarla recta y actualizadamente en España —para el siglo XXI— con la condición de que no se pretenda sustituir la fe y la vida religiosa-moral de la sociedad, tal como la ha sentido a lo largo de los siglos y la siente todavía hoy, por ideales culturales o ético-políticos propuestos y fomentados por el Estado.

A la Iglesia le toca, por su parte, reiterar una vez más, y con singular énfasis en España, lo que ya declaraba solemnemente el Concilio Vaticano II: «Ciertamente, las realidades temporales, y las que en la condición humana trascienden este mundo, están estrechamente unidas entre sí, y la misma Iglesia se sirve de medios temporales cuando su propia misión lo exige. No pone, sin embargo, su esperanza en privilegios otorgados por la autoridad civil; más aún, renunciará al ejercicio de algunos derechos legítimamente adquiridos cuando conste que con su uso se pone en tela de juicio la sinceridad de su testimonio o que las nuevas condiciones de vida exigen otra ordenación» (GS, 76).

La Iglesia en España se siente especialmente obligada a apoyar sin reservas la aplicación para nuestro pueblo de los criterios pastorales expuestos tan luminosamente por S.S. Juan Pablo II en sus discursos ante el Parlamento Europeo. Así contribuye decisivamente a la construcción del futuro en España en unidad y corresponsabilidad con todos los países hermanos de Europa. Decía el Papa: «afirmar que la conducción de “lo que es de Dios” pertenece a la comunidad religiosa, y no al Estado, significa establecer un saludable límite al poder de los hombres. Y este límite es el terreno de la conciencia, de las “últimas cosas”, del definitivo significado de la existencia, de la apertura al absoluto, de la tensión que lleva a la perfección nunca alcanzada, que estimula el esfuerzo e inspira las



elecciones justas. Todas las corrientes de pensamiento de nuestro viejo continente deberían considerar a qué negras perspectivas podría conducir la exclusión de Dios de la vida pública, de Dios como último juez de ética y supremo garante contra todos los abusos de poder ejercidos por el hombre sobre el hombre» <sup>6</sup>.

6. JUAN PABLO II, *Discurso en su visita al Parlamento Europeo*, 11 de Octubre de 1988, n. 9.